

DELEGATURA UOKiK W KATOWICACH

Katowice, 22.08.2005r.

RKT-411-01/05/MK

DECYZJA Nr RKT- 43/2005

I. Stosownie do art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2003r. Nr 86, poz. 804 ze zmian. Dz.U. Nr 170, poz. 1652, Dz.U. z 2004r. Nr 93, poz. 891, Dz.U. Nr 96, poz. 959) i § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz. U. Nr 18 poz. 172 ze zmian. Dz.U. z 2003r. Nr 6, poz. 68), po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego z urzędu przeciwko Gminie Łaziska Górne, Urząd Miasta Pl. Ratuszowy 1, 43-170 Łaziska Górne,

-działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

1. Na podstawie art. 10 ust. 1 i ust. 2 wymienionej na wstępie ustawy, **uznaje się** za praktykę ograniczającą konkurencję, nadużywanie przez Gminę Łaziska Górne pozycji dominującej na rynku działalności organizacyjnej podejmowanej dla utrzymania porządku i czystości na terenie tej Gminy, poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji na rynku usuwania stałych odpadów komunalnych na jej obszarze, polegające na odmowie wydania zezwolenia przedsiębiorcom chcącym świadczyć w/w usługi w tej Gminie, co stanowi naruszenie art. 8 ust. 2 pkt 5 tej ustawy, **i stwierdza się** zaniechanie jej stosowania z dniem 23.12.2003r.

2. Na podstawie art. 101 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów **nakłada się** na Gminę Łaziska Górne, **karę pieniężną** w wysokości 12.500 PLN (słownie: dwanaścietysięcypięćsetzłotych) płatną do budżetu państwa, z tytułu naruszenia zakazu, o którym mowa w art. 8 ust. 2 pkt 5 w/w ustawy, w zakresie opisanym w punkcie I.1. sentencji niniejszej decyzji.

II. Na podstawie art. 72 w związku z art. 75 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2003r. Nr 86, poz. 804 i Nr 170, poz. 1652, oraz z 2004r. Nr 93, poz. 891 i Nr 96, poz. 959) oraz stosownie do art. 28 ust. 6 tej ustawy i § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz. U. Nr 18, poz. 172 ze zmian. Dz.U. z 2003r. Nr 6, poz. 68), po przeprowadzeniu wszczętego z urzędu postępowania w sprawie praktyk ograniczających konkurencję przeciwko Gminie Łaziska Górne, Urząd Miasta Pl. Ratuszowy 1, 43-170 Łaziska Górne,

- działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

postanawia się obciążyć Gminę Łaziska Górne, kosztami opisanego na wstępie postępowania w wysokości 42 PLN (słownie: czterdzieścidwazłote) oraz zobowiązuje się tego przedsiębiorcę do ich zwrotu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Uzasadnienie

W toku prowadzonego badania rynku stanu konkurencji i koncentracji m.in. na rynku usuwania odpadów w woj. śląskim i opolskim (sygn. akt RKT-4001-01-05/03/MK), Delegatura Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Katowicach uzyskała od jednego z przedsiębiorców zamierzającego świadczyć na terenie Gminy Łaziska Górne usługi usuwania odpadów informację, iż Gmina ta nie zezwoliła mu na wykonywanie tego rodzaju usługi na jej terenie. Po uzyskaniu powyższej informacji, Delegatura przeprowadziła postępowanie wyjaśniające (sygn. akt RKT-400-34/04/MK), którego celem było ustalenie czy odmowa przez Gminę Łaziska Górne wydania przedsiębiorcom chcącym świadczyć na jej terenie usługi usuwania odpadów zezwolenia na wykonywanie tych usług, stanowi naruszenie przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2003r. Nr 86, poz. 804 i Nr 170, poz. 1652, oraz z 2004r. Nr 93, poz. 891 i Nr 96, poz. 959 – zwana dalej ustawą antymonopolową).

Ponieważ zebrane w toku postępowania wyjaśniającego dowody oraz poczynione ustalenia, dały podstawę do przypuszczenia, iż Gmina ta naruszyła przepisy ustawy antymonopolowej, postanowieniem nr 1 z dnia 23.12.2004r. zostało wszczęte z urzędu postępowanie, w związku z podejrzeniem nadużycia przez Gminę Łaziska Górne pozycji dominującej na rynku działalności organizacyjnej podejmowanej dla utrzymania porządku i czystości na terenie tej Gminy, poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji na rynku usuwania stałych odpadów komunalnych na jej terenie, polegające na odmowie wydania zezwolenia przedsiębiorcom chcącym świadczyć w/w usługi na jej terenie, co stanowi naruszenie art. 8 ust. 2 pkt 5 w/w ustawy.

Postanowieniem nr 2 z dnia 01.02.2005r. (karta nr 280) włączono do akt niniejszego postępowania antymonopolowego informacje i dokumenty zebrane w postępowaniu wyjaśniającym w tej sprawie, o czym zawiadomiono stronę pismem z tego samego dnia.

Organ antymonopolowy ustalił co następuje

Realizując zadanie własne gminy wynikające z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001r. Nr 142 poz.1591 ze zmian.) w zakresie utrzymania czystości i porządku oraz wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, Gmina Łaziska Górne (zwana dalej również Gminą) jest właścicielem składowiska tych odpadów. Administratorem tego składowiska jest „Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej” Sp. z o.o. w Łaziskach Górnych (zwane dalej „PGKiM”), w którym 100% udziałów posiada ta Gmina. „PGKiM” świadczy również usługi w zakresie usuwania odpadów komunalnych stałych i płynnych. Jak wynika ze zgromadzonych w niniejszym postępowaniu materiałów (karta nr 284) udział „PGKiM” w rynku usuwania stałych odpadów komunalnych na terenie tej Gminy wynosił w 2003r. i 2004r. odpowiednio: (...) % oraz (...) %.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. Nr 132, poz. 622 ze zmian.), utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy, która tworzy warunki niezbędne do ich utrzymania poprzez m.in. kreowanie warunków niezbędnych do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości na jej terenie. W myśl art. 7 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jednym z warunków świadczenia na terenie gminy usług odbierania (usuwania) odpadów komunalnych jest uzyskanie zezwolenia na świadczenie tego rodzaju usług. Zezwolenie to zgodnie z art. 7 ust. 2 i ust. 6 powyższej ustawy, wydawane jest przez organy gminy na wniosek przedsiębiorcy, który posiada środki techniczne odpowiednie do świadczenia tego rodzaju działalności. Warunki jakie powinien spełnić przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia określa art. 8 tej ustawy. Natomiast przepis art. 9 ust. 1c pkt 3 tej ustawy stanowi, iż właściwy organ odmówi wydania zezwolenia, m.in. jeśli zamierzony sposób gospodarowania odpadami jest niezgodny z gminnym planem gospodarki odpadami. Zgodnie z art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. o odpadach (Dz.U. Nr 62, poz. 628), gminny plan gospodarki odpadami stanowi część

odpowiedniego programu ochrony środowiska i jest tworzony w trybie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie środowiska. Zgodnie z art. 10 ust. 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001r. o wprowadzeniu ustawy - Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 100 poz. 1085), program ochrony środowiska podlega uchwaleniu przez radę gminy.

Artykuł 15 ustawy o odpadach, określa co powinien zawierać gminny plan gospodarowania odpadami. W myśl tego artykułu powinien on określać m.in. projektowany system gospodarowania odpadami. Ustawa ta nie przewiduje, iż gminny plan gospodarowania odpadami ma wskazywać przedsiębiorców, którzy jako jedyni mogą świadczyć usługi w zakresie odbierania odpadów na terenie gminy, a tym bardziej, że ma wskazywać, iż prawo do wykonywania tych usług, posiada jedynie gminna jednostka organizacyjna lub spółka z udziałem gminy.

W maju 2002r. Gmina Łaziska Górne zleciła opracowanie Programu Gospodarki Odpadami Komunalnymi w tej Gminie (karty nr od 212 do nr 279 - zwany dalej również Programem), który jak sama wyjaśniła nie podlegał przyjęciu uchwałą miasta i tym samym nie był planem gospodarki odpadami, o jakim mowa w przepisach ustawy o odpadach. Z treści tego Programu (karta nr 223), tj. z części opisującej istniejący stan gospodarki odpadami wynika, iż jednostką zajmującą się na terenie Gminy zbieraniem i wywozem odpadów jest „PGKiM”.

Jak ustalono w toku niniejszego postępowania (karta nr 285), w okresie od 01.01.2003r. do 31.08.2003r. do Gminy Łaziska Górne wpłynęły pisma 4 przedsiębiorców, wnioskujących o wydanie zezwolenia na świadczenie na jej terenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych stałych lub stałych i płynnych (karty nr 287 i 288, 292, 295, 299). Jednemu z powyższych przedsiębiorców, który złożył wniosek o wydanie zezwolenia w zakresie usuwania odpadów komunalnych stałych i ciekłych, Gmina decyzją z dnia 30.04.2003r. (karta nr 294) wyraziła zgodę na świadczenie usług w zakresie usuwania odpadów ciekłych oraz odmówiła wydania zezwolenia w zakresie usuwania odpadów stałych. Natomiast pozostałym 3 przedsiębiorcom wnioskującym o wydanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie usuwania odpadów stałych, Gmina decyzjami lub pismami kierowanymi do tych przedsiębiorców, nie wyraziła zgody na świadczenie na jej terenie tych usług. W decyzjach odmawiających wydania zezwolenia (decyzja nr 2 z dnia 30.04.2003r. - karta nr 286; decyzja nr 3 z dnia 30.04.2003r. – karta nr 294) na świadczenie na swoim terenie usług w zakresie usuwania odpadów komunalnych, Gmina powołała się na art. 9 ust. 1c pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, i wyjaśniła, że zgodnie z rozdziałem 4, pkt 4.1 Programu, gospodarowanie odpadami komunalnymi wykonuje gminna jednostka organizacyjna tj. „PGKiM”. Jej zdaniem działalność tego przedsiębiorcy całkowicie realizuje zadania własne gminy, poprzez lokalny spójny system gospodarowania odpadami, zgodny z cytowanym Programem. Przedsiębiorca może ponownie ubiegać się o wydanie zezwolenia na odbiór odpadów po opracowaniu nowego programu gospodarki odpadami komunalnymi. Oznacza to, iż Gmina powołując się na zapisy zawarte w Programie, który nie był planem gospodarki odpadami w rozumieniu przepisów ustawy o odpadach, na podstawie art. 9 ust. 1c pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, odmówiła przedsiębiorcom wydania zezwolenia na świadczenie na swoim terenie usług usuwania odpadów, uzasadniając swoje stanowisko tym, iż zadania w tym zakresie wykonuje na jej obszarze „PGKiM”.

Podobne stanowisko zajęła Gmina w pismach kierowanych do pozostałych przedsiębiorców, którzy wnioskowali o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów stałych. W pismach tych (pismo z dnia 16.05.2003r. - karta nr 295 i pismo z dnia 17.11.2003r. – karta nr 298), stwierdziła, że wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów będzie możliwe dopiero po przyjęciu całościowego gminnego planu gospodarki odpadami. Ponadto wyjaśniono tym przedsiębiorcom, że działalność odbierania odpadów prowadzi powołana gminna jednostka organizacyjna (tj. „PGKiM”), będąca jednocześnie administratorem składowiska, obsługująca teren całego miasta.

Po rozpatrzeniu przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze odwołań przedsiębiorców którym decyzjami odmówiono wydania zezwolenia, Gmina Łaziska Górne po ponownym

przeanalizowaniu akt sprawy uznała, że przedsiębiorcy ci spełniają warunki o jakich mowa w art. 8 ust. 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i zezwoliła (decyzja nr 2a z dnia 23.12.2003r. - karta nr 289 i decyzja nr 3a z dnia 23.12.2003r. – karty nr 290 i 291), na świadczenie przez tych przedsiębiorców usług w zakresie usuwania odpadów komunalnych. Również innym przedsiębiorcom, którym pisemnie wcześniej odmówiła wydania takiego zezwolenia i którzy podtrzymali swój wniosek lub przedsiębiorcom, wnioskującym o wydanie takiego pozwolenia po 23.12.2003r., Gmina zezwoliła na świadczenie tego rodzaju usług (decyzja nr 3/2004 z dnia 26.08.2004r. - karta nr 296; decyzja nr 5/2004 z dnia 13.12.2004r. – karta nr 11; decyzja nr 4/2004 z dnia 16.09.2004r. – karta nr 37).

Jak wynika z wyjaśnień Gminy zawartych w piśmie z dnia 28.12.2004r. oraz z dnia 11.02.2005r. (karty nr 5 i 6 oraz nr 309 i 310) rozpatrując w 2003r. wnioski o wydanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie usuwania odpadów stałych, badano ich zgodność z obowiązującym wówczas Programem Gospodarki Odpadami Komunalnymi, który przewidywał, iż działalność w powyższym zakresie jest prowadzona przez „PGKiM”, czyli administratora składowiska świadczącego usługi usuwania odpadów. Dlatego też w decyzjach nie zezwalających na wykonywanie usług w zakresie usuwania odpadów stałych przez innych przedsiębiorców, Gmina powoływała się na art. 9 ust.1c pkt 3, ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zdaniem Gminy przyczyną odmowy wydania zezwoleń na świadczenie tego rodzaju usług była obawa o mogące powstać nieprawidłowości na rynku usuwania odpadów stałych, związane z brakiem planu gospodarki odpadami. Ponadto przyczyną odmowy wydania zezwoleń był brak odpowiedniego monitoringu rynku odbierania odpadów, co uniemożliwiało kontrolowanie gospodarki odpadami w tej Gminie.

W toku postępowania Gmina przyznała, iż dysponując obecną wiedzą, powinna w 2003r. wydać przedmiotowe zezwolenia. Ponadto w toku postępowania podniosła, że pomimo zezwolenia zainteresowanym przedsiębiorcom na świadczenie na jej terenie usług usuwania odpadów stałych, przedsiębiorcy ci praktycznie nie prowadzą na tym obszarze tego rodzaju działalności, co ma jej zdaniem świadczyć o tym, iż nie promuje ona w żaden sposób jakiegokolwiek przedsiębiorcy.

Organ antymonopolowy zważył co następuje.

I.1. Dla uznania, że sprawa ma charakter antymonopolowy niezbędne jest ustalenie czy w okolicznościach sprawy doszło do naruszenia interesu publicznoprawnego. W świetle art. 1 ust. 1 ustawy antymonopolowej, celem regulacji w niej przyjętej jest zapewnienie rozwoju konkurencji, ochrona przedsiębiorców narażonych na stosowanie praktyk monopolistycznych i ochrona interesów konsumentów. Ustawa ta znajduje zatem zastosowanie jedynie wówczas, gdy zagrożony lub naruszony zostaje interes publiczny, polegający na zapewnieniu właściwych warunków funkcjonowania rynku. W odniesieniu do przedsiębiorców, ustawa chroni konkurencję, a w odniesieniu do konsumentów, ich interesy jako zjawiska o charakterze instytucjonalnym. Działaniami wymierzonymi w tak rozumianą konkurencję, bądź skierowanymi w tak pojmowane interesy konsumentów, są zatem jedynie takie działania, które dotyczą sfery interesów szerszego kręgu uczestników rynku, a więc gdy dotyczą one nie sytuacji pojedynczego przedsiębiorcy czy konsumenta, lecz zaburzeń na rynku, w rozumieniu negatywnych zjawisk charakteryzujących jego funkcjonowanie. Ingerencja organu antymonopolowego uzasadniona jest tylko wówczas, gdy służy ochronie tak pojętej konkurencji lub interesu konsumentów. Celem ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie jest więc ochrona prywatnoprawnego interesu przedsiębiorcy bądź konsumenta.

Dlatego też warunkiem koniecznym w niniejszej sprawie do stwierdzenia naruszenia przez Gminę Łaziska Górne przepisów niniejszej ustawy, konieczne jest wykazanie, iż jej działaniami został dotknięty szerszy krąg uczestników rynku, tj. w tym przypadku przedsiębiorców prowadzących działalność na rynku usuwania odpadów, kontrahentów oraz w efekcie konsumentów - mieszkańców Gminy, którzy zostali pozbawieni możliwości wyboru innej niż „PGKiM” firmy świadczącej tego rodzaju usługi.

W niniejszej sprawie skutkami działań Gminy polegającymi na odmowie wydania zezwolenia na świadczenie na jej terenie oprócz „PGKiM” Sp. z o.o. usług odbierania odpadów, dotknięci zostali zarówno potencjalni konkurenci tego przedsiębiorcy, kontrahenci oraz konsumenci.

Odmowa wydania przez Gminę zezwolenia na świadczenie usług odbierania odpadów, uniemożliwiła innym przedsiębiorcom wykonywanie na jej obszarze usług usuwania odpadów. Ponadto skutkiem takich działań było uniemożliwienie kontrahentom czyli administratorom zasobów mieszkaniowych oraz konsumentom swobodnego wyboru przedsiębiorcy, który miałby wykonać te usługi, gdyż jedynym przedsiębiorcą, który mógł świadczyć tego rodzaju usługi był „PGKiM” czyli spółka należąca do Gminy. Tym samym skutkami jej działań, zostali dotknięci zarówno przedsiębiorcy chcący wykonywać tego rodzaju usługi, potencjalni kontrahenci, jak i nie zidentyfikowany krąg konsumentów czyli mieszkańców tej Gminy.

Uzasadnia to zdaniem organu antymonopolowego twierdzenie, iż w niniejszej sprawie został naruszony interes publicznoprawny.

Dlatego też zastosowanie przepisów niniejszej ustawy do oceny działań Gminy Łaziska Górne jest uzasadnione.

Zgodnie z art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy antymonopolowej zakazane jest nadużycie przez przedsiębiorcę pozycji dominującej, polegające na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

Tym samym warunkami koniecznymi do stwierdzenia naruszenia art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy antymonopolowej jest kumulatywne spełnienie następujących przesłanek:

- posiadanie przez przedsiębiorcę pozycji dominującej,
- nadużywanie tej pozycji,
- przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

Do wykazania, iż przedsiębiorca nadużywa pozycji dominującej na rynku konieczne jest udowodnienie, że przedsiębiorca stosujący praktykę, posiada pozycję dominującą na rynku właściwym w danej sprawie. Warunkiem niezbędnym do powyższego konieczne jest określenie rynku właściwego w danej sprawie oraz określenie pozycji na tym rynku przedsiębiorcy stosującego praktykę. Ustawodawca w art. 4 pkt 9 w/w ustawy, zdefiniował, iż przez pozycję dominującą należy rozumieć pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów. Domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą jeżeli jego udział w rynku przekracza 40%. Z kolei pkt 8 tego artykułu, definiuje, iż rynkiem właściwym jest rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość, są uznawane przez ich nabywców za substytuty oraz są oferowane na obszarze, na którym ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji.

Gmina Łaziska Górne jest jednostką samorządu terytorialnego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym posiadającą osobowość prawną. Zadaniem Gminy jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty wynikających z art. 7 tej ustawy oraz z art. 3 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, m.in. w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów, co szczegółowo opisano w niniejszej decyzji w części dotyczącej ustaleń faktycznych. Realizując to zadanie, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, organy gminy są obowiązane do wydawania przedsiębiorcom, w formie decyzji zezwoleń na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, jeśli przedsiębiorcy ci spełniają warunki o jakich mowa w tej ustawie. Oznacza to, iż Gmina Łaziska Górne wydając decyzje w zakresie zezwolenia na świadczenie przez przedsiębiorców usług w zakresie odbierania odpadów zajmuje się organizacją usług w tym zakresie i spełnia wszystkie kryteria definicji przedsiębiorcy, o których mowa w art. 4 pkt 1a ustawy antymonopolowej, tzn., iż przez przedsiębiorcę rozumie się

osobę fizyczną, osobę prawną, a także jednostkę organizacyjną nie mającą osobowości prawnej, organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej. Wymienione wyżej usługi niewątpliwie należą do usług o charakterze użyteczności publicznej, w związku z czym w rozpatrywanej sprawie do Gminy mają zastosowanie przepisy ustawy antymonopolowej.

Jak wynika z powyższego gminy podejmują działania w zakresie wydawania zezwoleń na świadczenie na jej terenie usług w zakresie odbierania odpadów. Dlatego też organ antymonopolowy ustalił, iż właściwym rynkiem produktowym w tej sprawie jest rynek działalności organizacyjnej podejmowanej dla utrzymania porządku i czystości na terenie gminy.

Z uwagi na to iż, świadczenie usług odbierania odpadów na terenie poszczególnych gmin wymaga zgodnie z art. 7 ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wcześniejszego uzyskania zezwolenia odpowiednich organów konkretnej gminy na terenie, której przedsiębiorca chce świadczyć swoje usługi, właściwym rynkiem geograficznym w tej sprawie jest obszar Gminy Łaziska Górne.

Tym samym organ antymonopolowy ustalił, iż rynkiem właściwym w tej sprawie jest rynek działalności organizacyjnej podejmowanej dla utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Łaziska Górne.

Z uwagi na to, iż na tak określonym rynku tylko Gmina Łaziska Górne, posiada upoważnienie ustawowe do wydawania zezwoleń o jakich mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co wynika również z art. 7 ust. 6 w/w ustawy, i nie spotka się na tym rynku z konkurencją ze strony innych przedsiębiorców, należy uznać, iż w rozumieniu art. 4 pkt 9 ustawy antymonopolowej, Gmina ta posiada na tym rynku pozycję dominującą.

Powyższe określenie rynku oraz pozycji gminy, znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (poprzednia nazwa Sąd Antymonopolowy, np. wyrok z dnia 8 września 1999r. sygn. akt XVII Ama 27/99 oraz wyrok z dnia 26 listopada 2003r. sygn. akt XVII Ama 8/03).

Tym samym działania Gminy Łaziska Górne na rynku działalności organizacyjnej podejmowanej dla utrzymania czystości i porządku na jej terenie, mogą podlegać ocenie w świetle przepisów ustawy antymonopolowej.

Posiadanie pozycji dominującej samo przez się nie narusza prawa. Narusza prawo dopiero jej nadużywanie, przejawiające się w stosowaniu zakazanych praktyk ograniczających konkurencję. Dlatego też kolejnym warunkiem niezbędnym do uznania, że Gmina naruszyła art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy antymonopolowej, jest wykazanie, iż nadużywa ona posiadanej pozycji na tym rynku i że jej działania przeciwdziałają ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na rynku usuwania stałych odpadów komunalnych na jej terenie.

W sprawie będącej przedmiotem rozpoznania niezbędne jest wykazanie, iż Gmina Łaziska Górne poprzez odmowę wydania zezwolenia na usuwanie stałych odpadów komunalnych, przeciwdziałała ukształtowaniu się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji na powyżej zdefiniowanym rynku.

Jak wykazano to w części decyzji opisującej ustalenia poczynione przez organ antymonopolowy, w 2003r. Gmina odmówiła przedsiębiorcom wydania zezwolenia na usuwanie stałych odpadów komunalnych, powołując się na zapisy zawarte w Programie, iż usługi w tym zakresie świadczy na jej obszarze „PGKiM”. W efekcie powyższego działania, jedynym przedsiębiorcą mogącym świadczyć tego rodzaju usługi było „PGKiM”. Decyzje administracyjne Gminy, uniemożliwiły przedsiębiorcom chcącym świadczyć tego rodzaju usługi (czyli konkurentom „PGKiM”), dostęp do rynku usuwania odpadów na jej terenie. Skutkiem powyższego, Gmina zapobiegła rozwojowi konkurencji na rynku usuwania odpadów stałych na swoim obszarze i w praktyce umożliwiła wykonywanie tego rodzaju usług tylko „PGKiM”. Spowodowało to z kolei, iż podmioty na terenie tej gminy tj. kontrahenci oraz jej mieszkańcy, zostali pozbawieni możliwości swobodnego wyboru przedsiębiorcy świadczącego usługi usuwania stałych odpadów

komunalnych, gdyż w praktyce mogli zlecić wykonanie tej usługi tylko „PGKiM”, czyli spółce należącej do tej gminy. W ocenie organu antymonopolowego powyższe działania Gminy świadczą jednoznacznie o tym, iż Gmina Łaziska Górne poprzez swoje działania nadużyła pozycji dominującej na rynku i przeciwdziałała ukształtowaniu się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji na rynku usuwania odpadów komunalnych na jej terenie.

Zasady wolnej konkurencji oznaczają otwarty dostęp do rynku na równych prawach dla wszystkich przedsiębiorców. Przejawem wolnej konkurencji jest stan, w którym przedsiębiorcy poprzez oferowanie korzystniejszych cen lub lepszych warunków świadczenia usług, rywalizują o to aby pozyskać jak największą liczbę kontrahentów. Jedynymi środkami warunkującymi o fakcie czy dany przedsiębiorca jest, lub też nie jest obecny na danym rynku, w przypadku spełnienia przez te podmioty warunków wynikających z obowiązujących przepisów, powinny być mechanizmy rynkowe, a nie decyzje organów samorządowych. Mechanizmy rynkowe funkcjonują efektywniej, gdy na rynku działa więcej przedsiębiorców i gdy nie istnieją żadne bariery, w tym administracyjne, wejścia na ten rynek. W okolicznościach rozpatrywanej sprawy taką barierą wejścia na rynek jest niewątpliwie uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności. Konieczność posiadania zezwolenia nie oznacza jednak, że Gmina może warunki takiego zezwolenia kształtować w sposób dowolny, odbiegający od obowiązujących przepisów prawa. Ponadto nie oznacza to, iż Gmina może w swoich działaniach zniekształcać konkurencję na tym rynku, poprzez praktyczne powierzenie wykonywania na jej terenie usług obierania odpadów spółce, której jest jedynym właścicielem. Takie działania Gminy, który miały miejsce w rozpatrywanej sprawie, świadczą jednoznacznie o tym, iż przeciwdziałała ona ukształtowaniu się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji na rynku.

Powyższe ustalenia zgodne są z obowiązującym orzecznictwem antymonopolowym w tym zakresie. W wyroku z dnia 06.12.2000r. (sygn. akt. XVII Ama 95/99) Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów stwierdził, iż powierzenie wywozu nieczystości wyłącznie gminnej jednostce organizacyjnej, stanowi naruszenie przepisów ustawy antymonopolowej. W wyroku tym Sąd stwierdził, iż na zmonopolizowanym przez siebie rynku gmina nie może stwarzać bariery wejścia na ten rynek konkurentów poprzez powierzenie usuwania nieczystości jedynie własnej jednostce organizacyjnej, gdyż stanowi to przejaw praktyki o jakiej mowa w art. 8 ust. 2 pkt 5 obecnie obowiązującej ustawy antymonopolowej. Ponadto z wyroku tego wynika, iż działanie to pozbawia konsumentów (mieszkańców) swobodnego wyboru przedsiębiorcy świadczącego tego rodzaju usługi, co stanowi sprzeczność z art. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, z którego wynika, iż mieszkańcy powinni mieć zapewnioną możliwość wyboru przedsiębiorcy świadczącego wzmiankowane usługi.

W wyroku tym Sąd zajął również stanowisko, iż prawo miejscowe nie może naruszać bezwzględnie obowiązujących przepisów ustawy antymonopolowej. Oznacza to, iż zapisy zawarte w gminnym planie gospodarki odpadami (zatwierdzonym uchwałą rady gminy), nie mogą stanowić naruszenia przepisów ustawy antymonopolowej.

W sprawie będącej przedmiotem tego rozpoznania, jak wykazano to w części dotyczącej ustaleń stanu faktycznego, Program Gospodarki Odpadami Komunalnymi opracowany w 2002r. nie stanowił przepisu prawa miejscowego, gdyż jak wynika z wyjaśnień Gminy nie został on zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ustanowiony przez radę gminy w formie uchwały. Jednakże dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, nie ma to decydującego znaczenia, gdyż jeśli prawo miejscowe nie może naruszać przepisów ustawy antymonopolowej, to tym bardziej Gmina nie może dopuszczać się takiego naruszenia poprzez inne swoje działania, powołując się na dokumenty przez siebie opracowane, nie stanowiące prawa miejscowego.

Zawarcie w planie gospodarki odpadami zapisu mówiącego o tym, iż usuwanie odpadów w tej Gminie odbywa się tylko za pomocą „PGKiM” należałoby uznać za naruszający przepisy ustawy antymonopolowej, gdyż przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie dają organom gminy prawa do powierzenia wykonywania tych usług tylko jednemu przedsiębiorcy.

Powyższe ustalenia poczynione w niniejszej decyzji oraz ocena stanu faktycznego, jednoznacznie dowodzą, iż Gmina Łaziska Górne nadużyła posiadanej pozycji dominującej na rynku działalności organizacyjnej podejmowanej dla utrzymania porządku i czystości na terenie

tej Gminy, poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji na rynku usuwania stałych odpadów komunalnych w tej Gminie, polegające na odmowie wydania zezwolenia przedsiębiorcom chcącym świadczyć w/w usługi na jej terenie, co stanowi naruszenie art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy antymonopolowej.

Artykuł 10 ustawy antymonopolowej stanowi, iż w przypadku jeśli zachowanie rynkowe przedsiębiorcy przestało naruszać zakazy określone w art. 8, organ antymonopolowy wydaje decyzję o uznaniu praktyki za ograniczającą konkurencję i stwierdza zaniechanie jej stosowania. Jak wskazano w części opisującej stan faktyczny, na skutek ponownego rozpatrzenia przez Gminę Łaziska Górne wniosków przedsiębiorców, którym pierwotnie odmówiła wydania zezwolenia na świadczenie na jej terenie usług usuwania odpadów stałych, decyzjami z dnia 23.12.2003r. Gmina udzieliła jednak zainteresowanym przedsiębiorcom zgodę na świadczenie tych usług. Ponadto jak wynika z materiału dowodowego zebranego w aktach sprawy, również i innym przedsiębiorcom, którzy po 23.12.2003r. złożyli wnioski o wydanie stosownych zezwoleń, były one wydawane.

W ocenie organu antymonopolowego Gmina Łaziska Górne zaniechała z dniem 23.12.2003r. stosowania praktyki polegającej na nadużywaniu posiadanej pozycji dominującej na rynku działalności organizacyjnej podejmowanej dla utrzymania porządku i czystości na terenie tej Gminy, poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji na rynku usuwania stałych odpadów komunalnych w tej Gminie, polegające na odmowie wydania zezwolenia przedsiębiorcom chcącym świadczyć w/w usługi na jej terenie, co stanowiło naruszenie art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy antymonopolowej.

Stąd też orzeczono jak w punkcie I.1. sentencji niniejszej decyzji.

2. Stosownie do art. 101 ust. 1 pkt 1 ustawy antymonopolowej, Prezes Urzędu może nałożyć na przedsiębiorcę karę pieniężną, jeżeli przedsiębiorca ten choćby nieumyślnie dopuścił się naruszenia zakazu określonego w art. 5 w zakresie niewyłączonym na podstawie art. 6 i 7, lub zakazu o jakim mowa w art. 8 tej ustawy, w wysokości nie większej niż 10 % przychodu osiągniętego przez tego przedsiębiorcę w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary.

Organ antymonopolowy uznał w punkcie I.1 niniejszej decyzji, iż działania Gminy Łaziska Górne naruszyły art. 8 ust. 2 pkt 5 w/w ustawy, co wykazano w uzasadnieniu do tego punktu decyzji.

Dlatego też organ antymonopolowy uznał za celowe nałożenie na tego przedsiębiorcę kary pieniężnej. Kary pieniężne stosowane są w sytuacjach, gdy zachowanie przedsiębiorcy nie tylko jest bezprawne, ale można także sprawcy przypisać winę w znaczeniu subiektywnym. Analizując kwestię winy Gminy Łaziska Górne, należy stwierdzić, iż jako przedsiębiorca o wieloletnim doświadczeniu, zobowiązana jest do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie podejmowanej działalności organizacyjnej dla utrzymania porządku i czystości na swoim terenie. Gmina powinna tym samym zdawać sobie sprawę, iż podejmowanymi decyzjami nie może ograniczać rozwoju konkurencji na rynku usuwania odpadów komunalnych. Dlatego też nałożenie kary pieniężnej ma być podkreśleniem winy tego przedsiębiorcy oraz naganności stosowania praktyk, które zakłóciły swobodę konkurencji na rynku usuwania odpadów komunalnych na terenie tej Gminy.

Mając powyższe na uwadze organ antymonopolowy uznał za uzasadnione nałożenie na Gminę Łaziska Górne kary pieniężnej za naruszenie przepisów tej ustawy.

Ustalając wymiar kary pieniężnej wzięto pod uwagę, skutki jakie spowodowało na rynku naruszenie przepisów tej ustawy zarówno dla stanu konkurencji na rynku usług usuwania odpadów w tej Gminie tj. przeciwdziałanie rozwojowi konkurencji na tym rynku, jak i kontrahentów i konsumentów czyli mieszkańców tej Gminy, których pozbawiono możliwości wyboru, i „zmuszono” do korzystania z usług tylko jednego przedsiębiorcy. Dlatego też ustalając wymiar kary pieniężnej uznano, iż powinna ona spełniać przede wszystkim funkcję represyjną za naruszenie przepisów ustawy, nie zatracając przy tym funkcji prewencyjnej tj. zapobieganiu naruszeniom tych przepisów w przyszłości.

Biorąc pod uwagę przedstawione przez Gminę sprawozdanie dotyczące wysokości dochodów w 2004r. (karty nr 313 i 314), maksymalny wymiar kary z uwzględnieniem zasad określonych w art. 101 ust. 1 pkt 1 ustawy antymonopolowej mógł wynieść około 5.022.699 PLN. Jednakże organ antymonopolowy postanowił obciążyć Gminę Łaziska Górne kwotą kary pieniężnej w wysokości 12.500 PLN (słownie: dwanaścietysięcipięćsetzłotych) tj. około 0,25% kary maksymalnej jaką mógłby nałożyć Prezes Urzędu za naruszenie przepisów tej ustawy. W ocenie organu antymonopolowego kara pieniężna w/w wysokości spełnia zarówno rolę represyjną za naruszenie przepisów ustawy antymonopolowej jak i prewencyjną. Nałożenie kary w wyższej wysokości byłoby niecelowe, gdyż Gmina zaniechała już stosowania tej praktyki ograniczającej konkurencję. Ponadto przy ustaleniu wymiaru kary pieniężnej wzięto również pod uwagę, iż Gmina ta naruszyła przepisy ustawy antymonopolowej po raz pierwszy.

Dlatego też, organ antymonopolowy nałożył na Gminę karę pieniężną w wysokości 12.500 PLN.

Karę należy wpłacić na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie w NBP o/o Warszawa Nr 511010100078782231000000, w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji.

Stąd też orzeczono jak punkcie I.2 sentencji niniejszej decyzji.

II. Zgodnie z art. 75 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, organ antymonopolowy rozstrzyga o kosztach w drodze postanowienia, które może być zamieszczone w decyzji kończącej postępowanie. W myśl art. 72 w/w ustawy, jeżeli postępowanie zostało wszczęte z urzędu i w jego wyniku stwierdzono naruszenie przepisów tej ustawy, przedsiębiorca, który dopuścił się tego naruszenia, zobowiązany jest ponieść koszty tego postępowania.

Postępowanie w sprawie stosowania przez Gminę Łaziska Górne praktyk ograniczających konkurencję zostało wszczęte z urzędu. W wyniku tego postępowania organ antymonopolowy w punkcie I.1 sentencji niniejszej decyzji stwierdził naruszenie przez Gminę przepisów tej ustawy. Kosztami niniejszego postępowania są wydatki w wysokości 42 PLN (słownie: czterdzieści dwazłote) związane z wymianą korespondencji. W związku z powyższym organ antymonopolowy postanowił obciążyć Gminę Łaziska Górne kosztami postępowania w wysokości 42 PLN i zobowiązać do ich zwrotu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Stąd należało orzec jak w punkcie II sentencji niniejszej decyzji.

Koszty niniejszego postępowania przedsiębiorca obowiązany jest wpłacić na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie w NBP o/o Warszawa Nr 511010100078782231000000 w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji.

Na postanowienie zawarte w punkcie II niniejszej decyzji, na podstawie art. 78 ust. 6 ustawy antymonopolowej w związku z 479(28) § 1 pkt 2 k.p.c. przysługuje zażalenie do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Katowicach w terminie tygodnia od dnia doręczenia.

Stosownie do treści art. 78 ust. 1 ustawy antymonopolowej w związku z art. 479(28) § 2 k.p.c. – od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwutygodniowym od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Katowicach.

DYREKTOR DELEGATURY
Urzędu Ochrony Konkurencji
i Konsumentów w Katowicach

ALICJA KRAL